Deutscher Bundestag **Drucksache 16/7144**

16. Wahlperiode 14. 11. 2007

Beschlussempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 16/6750 –

Entwurf eines Gesetzes zu dem Abkommen vom 26. Juli 2007 zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security (DHS) (PNR-Abkommen 2007)

A. Problem

Am 23. und 26. Juli 2007 haben die Europäische Union und die Vereinigten Staaten von Amerika das Abkommen über die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) unterzeichnet. Die Bundesrepublik Deutschland hatte zuvor im EU-Rat gemäß Artikel 24 Abs. 5 des Vertrags über die Europäische Union erklärt, dass vor einer Bindung der Bundesrepublik Deutschland an das Abkommen bestimmte verfassungsrechtliche Vorschriften eingehalten werden müssen. Das Abkommen sieht vor, dass es in Kraft tritt, nachdem die Vertragsparteien einander den Abschluss der einschlägigen internen Verfahren notifiziert haben.

B. Lösung

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Voraussetzungen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Notifizierung geschaffen werden.

Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine

2. Vollzugsaufwand

Kein Vollzugsaufwand

E. Sonstige Kosten

Den Fluggesellschaften können Kosten in nicht näher bezifferbarer Höhe durch die im Abkommen angelegte Umstellung des Übermittlungsverfahrens entstehen (Beendigung des automatisierten Abrufverfahrens). Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

F. Bürokratiekosten

Das Recht der Vereinigten Staaten von Amerika begründet für Fluggesellschaften bei Flügen in die bzw. aus den Vereinigten Staaten von Amerika Informationspflichten zur Übermittlung bestimmter, bei den Fluggesellschaften ohnehin vorhandener Fluggastdaten. Das Vertragsgesetz ermöglicht den Fluggesellschaften, diesen Informationspflichten auf innerstaatlich rechtssicherer Grundlage nachzukommen. Das Abkommen behält die bereits in den vorausgegangenen Abkommen geregelten Informationspflichten bei und konkretisiert die Umstellung des Übermittlungsverfahrens (Beendigung der Abrufbefugnis der Vereinigten Staaten von Amerika) in zeitlicher Hinsicht. Zusätzliche Informationspflichten für die Wirtschaft, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger werden nicht begründet. Die Durchführung der im ausländischen Recht begründeten Informationspflichten verursacht den betroffenen deutschen Fluggesellschaften Gesamtkosten, die nach einer groben Schätzung jährlich etwa 600 000 Euro betragen.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/6750 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 14. November 2007

Der Innenausschuss

Sebastian Edathy
Vorsitzender

Beatrix Philipp
Berichterstatterin

Wolfgang Gunkel
Berichterstatter

Ernst Burgbacher
Berichterstatter

Jan Korte
Berichterstatter

Silke Stokar von Neuforn
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Beatrix Philipp, Wolfgang Gunkel, Ernst Burgbacher, Jan Korte und Silke Stokar von Neuforn

I. Zum Verfahren

1. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Bundestagsdrucksache 16/6750** wurde in der 120. Sitzung des Deutschen Bundestages am 24. Oktober 2007 an den Innenausschuss federführend sowie an den Auswärtigen Ausschuss, den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, den Ausschuss für Tourismus und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat in seiner 52. Sitzung am 7. November 2007 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 79. Sitzung am 14. November 2007 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat in seiner 48. Sitzung am 7. November 2007 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Tourismus** hat in seiner 44. Sitzung am 7. November 2007 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Abwesenheit der Fraktion DIE LINKE. die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 43. Sitzung am 7. November 2007 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

3. Beratungen im federführenden Ausschuss

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 53. Sitzung am 14. November 2007 abschließend beraten und empfohlen, ihn mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anzunehmen.

Einen Entschließungsantrag der FDP-Fraktion auf Ausschussdrucksache 16(4)300 hat der Innenausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. abgelehnt.

Der Entschließungsantrag der Fraktion der FDP hat folgenden Wortlaut:

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft verhandelte Abkommen zur Fluggastdatenübermittlung (PNR) enttäuscht auf der ganzen Linie. Die Bundesregierung ist ihrem Anspruch, unter deutscher Präsidentschaft „eine der anspruchsvollsten Aufgaben auf dem Gebiete der transatlantischen Sicherheit erfolgreich zu Ende zu führen“ (vgl. Schreiben des Bundesministers des Innern Dr. Wolfgang Schäuble, MdB an den Vorsitzenden des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. Juni 2007), nicht gerecht geworden. Es ist nicht gelungen, eine sachgerechte Balance zwischen Sicherheits- und Datenschutzaspekten herzustellen. Rechtssicherheit wird, wenn überhaupt, nur auf niedrigstem Niveau und zu den Bedingungen der Vereinigten Staaten von Amerika geschaffen.

Europäische Datenschutzstandards werden nicht gewahrt. Im Gegenteil: Im Vergleich zu dem vorherigen Interimsabkommen vom 19. Oktober 2006 sind die Datenschutzgarantien weiter gelockert worden. Das gilt insbesondere für die Verlängerung der Speicherfristen auf insgesamt 15 Jahre, die Herabsetzung der Anforderungen an die Weiterübermittlung der Daten an Dritte, die Ausweitung des Adressatenkreises im Bereich des US-Heimatschutzministeriums und die weiterhin viel zu umfangreiche Liste der zu übermittelnden Daten.

Der Deutsche Bundestag missbilligt das Verhandlungsergebnis und stellt fest, dass es unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft offensichtlich nicht gelungen ist, die amerikanischen Partner von der Notwendigkeit einer Regelung zu überzeugen, die ein angemessenes Datenschutzniveau garantiert.

Der Deutsche Bundestag bezweifelt, dass die vorliegende Fassung des Abkommens das Höchstmaß dessen darstellt, was derzeit im Einvernehmen mit den Vereinigten Staaten von Amerika erreicht werden kann. Er ist davon überzeugt, dass bei einer konsequenter an Datenschutzaspekten ausgerichteten Verhandlungsführung auch andere Ergebnisse möglich gewesen wären. An guten Beispielen fehlt es jedenfalls nicht. Hier sei ausdrücklich das EU-Abkommen mit Kanada zur Weitergabe von Fluggastdaten erwähnt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. *sich auf europäischer Ebene und gegenüber den Vereinigten Staaten von Amerika für eine Evaluierung des Abkommens unter dem Gesichtspunkt einzusetzen, welche Erfolge die Weitergabe von Fluggastdaten bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus gebracht hat;*
2. *bei der Durchführung des Abkommens, insbesondere bei noch offenen Fallgestaltungen, auf die Einhaltung der europäischen Datenschutzstandards hinzuwirken;*

3. *auf eine regelmäßige Überprüfung des Verfahrens nach Art. 4 des PNR-Abkommens 2007 hinzuwirken;*
4. *von der Einführung einer Verpflichtung zur anlasslosen Weitergabe von Fluggastdaten auch bei Flügen innerhalb der Europäischen Union abzusehen;*
5. *auf dem Gebiet der transatlantischen Sicherheit dem Gesichtspunkt des Datenschutzes zukünftig mehr Gewicht zu geben.*

II. Zur Begründung

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** stimmen dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zu. Anders als der Entschließungsantrag der Fraktion der FDP suggeriere, stelle das PNR-Abkommen offenbar das Optimum dessen dar, was in den Verhandlungen für die EU erreichbar gewesen sei. Auch wenn man sich ein Mehr an Datenschutz gewünscht hätte, seien einige Forderungen ersichtlich gegenüber den USA nicht durchsetzbar gewesen, die als souveräner Staat grundsätzlich die Bedingungen für eine Einreise selbst definieren könnten. Positiv hervorzuheben sei die Rechtssicherheit, die man durch den Abschluss eines verbindlichen Abkommens gewonnen habe. Der Rechtszustand ohne Abkommen wäre noch deutlich schlechter gewesen. Auch die Umstellung vom Pull- auf das datenschutzfreundlichere Push-Verfahren zum 1. Januar 2008 stelle eine Verbesserung dar.

Die **Fraktion der FDP** lehnt den Gesetzentwurf ab und verweist zur Begründung auch auf ihren Entschließungsantrag. Das ausgehandelte Abkommen stelle im Hinblick auf Datenschutzgarantien sogar eine Verschlechterung gegenüber dem Interimsabkommen dar. Zu kritisieren seien die Verlängerung der Speicherfristen, die weiter mögliche Datenübermittlung an Dritte, die Ausweitung des Adressatenkreises und der Umfang der zu übermittelnden Datensätze. Bei konsequenter Verhandlungsführung wäre ein anderes, den Datenschutz besser wahrendes Ergebnis möglich gewesen. Auf jeden Fall sei eine Evaluierung der Datenweitergabepraxis dringend erforderlich.

Auch die **Fraktion DIE LINKE.** sieht in dem Abkommen eine Verschlechterung der bisherigen Situation und schließt sich der Kritik an dem Gesetzentwurf an. So seien etwa die zu übermittelnden Datensätze keineswegs real reduziert worden. Angesichts des Vorgehens der USA bei der Terrorismusbekämpfung sei es auch bedenklich, wenn sich die EU in der Präambel auf die mit den USA bestehenden „gemeinsamen Werte“ berufe. Wenn jetzt überlegt werde, in Anlehnung an die im Abkommen gefundenen Lösungen ein System der Fluggastdatenübermittlung auf europäischer Ebene einzurichten, müsse man mit einer deutlichen Absenkung der europäischen Datenschutzstandards rechnen.

Auch die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** lehnt das PNR-Abkommen ab. Die Konstruktion des Abkommens mit einem ergänzenden Schriftwechsel sei rechtlich fragwürdig, die einzelnen Regelungen seien vage formuliert und eröffneten zu weit gehende Interpretationsmöglichkeiten. Das Abkommen stehe zudem nicht mit europäischem und deutschem Datenschutzrecht in Einklang. Eine Reduzierung der Datensätze sei nicht erfolgt. Es sei auch zu befürchten, dass europäische Bürger infolge der Datenübermittlung gravierende Einschränkungen ihrer Reisefreiheit und eine Zerstörung ihrer wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit hinnehmen müssten, wenn sogenannte No-flight-Listen auf Unionsbürger ausgeweitet würden.

Berlin, den 14. November 2007

Beatrix Philipp Berichterstatterin	**Wolfgang Gunkel** Berichterstatter	**Ernst Burgbacher** Berichterstatter
Jan Korte Berichterstatter	**Silke Stokar von Neuforn** Berichterstatterin	



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333